

ドイツの Vermittlungsausschuß（両院協議会）について

—日独比較憲法のための予備的考察—

大 森 貴 弘

Der Vermittlungsausschuß in Deutschland
—Vorbereitungsbeitrag zur vergleichenden Verfassungslehre—

Takahiro OHMORI

2014 年 11 月 24 日受理

目次

はじめに	49
一、両院協議会の起源と沿革	51
二、両院協議会の組織	52
三、調停手続	54
四、権限に関する端緒的論及	55
おわりに	56

キーワード：ドイツ連邦共和国基本法 77 条、両院協議会、調停委員会、調整委員会、法案審議合同協議会、GO-VermA、基本法 77 条に基づく委員会（Vermittlungsausschuß）のための連邦議会及び連邦参議院の共同議事規則、両院協議会議事規則、調停手続

はじめに

ドイツにおいて Vermittlungsausschuß（訳して「両院協議会」）と呼ばれる機関については、ドイツ連邦共和国基本法 77 条にその規定が置かれている。同条 2 項に「法律案を合同で審議するために連邦議会と連邦参議院の構成員から

組織される委員会¹とあるのが、それである。基本法には Vermittlungsausschuß というシニフィアンそれ自体は出てこないが、「基本法 77 条に基づく委員会（Vermittlungsausschuß）のための連邦議会及び連邦参議院の共同議事規則」²では上記の委員会が Vermittlungsausschuß と呼ばれているのであるから、Vermittlungsausschuß（両院協議会）は基本法（憲法）上の機関だと言うことができる³。

この意味で、ドイツの両院協議会は日本の憲法研究者にとっても比較憲法上の考察の一対象ではあるが、近年ではドイツの両院協議会を主に扱った邦語文献は、管見の限り見当たらない。強いて比較的新しい邦語文献を捜すとなると、藤田晴子による 1979 年の論文⁴があるが、2014 年現在から数えて 35 年前の文献であり、また最も新しい邦語文献は、村上英明による 1987 年の論文⁵であるが、これも 27 年前の論文であって、発表されてから実に四半世紀以上が経過していることになる。（このような研究の空白が生じた原因としては、日本の両院協議会がそれほど活用されてこなかったため、比較の対象としてのドイツの両院協議会に関心が喚起されなかったことが挙げられよう。）

上記両論文は、ともにドイツ統一前の論文であり、連邦議会や連邦参議院がまだボンに存在していた頃の文献である。2002 年から 2008 年にかけてベルリンで 5 年半生活した本稿筆者にとっては、連邦議会も連邦参議院もベルリンに存在するのが感覚的に当然の事実となっており、彼我の時間的な隔たりの大きさに愕然とする。本稿は、このような研究の巨大な空白を少しでも埋めようとするものである。

また、本稿筆者はドイツの両院協議会の権限に関する連邦憲法裁判所の諸判例について別の論考を準備中である。本稿では、その予備的考察として、「基本法 77 条による委員会（Vermittlungsausschuß）のための連邦議会及び連邦参議院の共同議事規則」の最新条文を参照しながら、ドイツの両院協議会とはどのようなものかについて、認識をアップデートすることを目的とする。それゆえ、ドイツの両院協議会の権限に関する連邦憲法裁判所の諸判例を詳細に検討することは、別稿に譲ることにし⁶、本稿では端緒的な最小限の論及に留めることにする。

なお訳語に関して、ドイツ語の Vermittlungsausschuß には、「両院協議会」のほ

¹ 同条文の邦訳について参照、高田敏／初宿正典編訳『ドイツ憲法集 第五版』（信山社、2007 年）254 頁。

² Vgl. Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschluß nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuß) (BGBl. II S. 103).

³ ドイツ語の不正書法によれば、ß（エスツェット）を排して Vermittlungsausschuss と表記すべきところであるが、本稿では議事規則の条文の表記に従う。

⁴ 藤田晴子「西独の連邦参議院と両院協議会」レファレンス 29 巻 3 号（1979 年）26 頁。

⁵ 村上英明「西ドイツ両院協議会制度（一）」佐賀大学経済論集 20 巻 1 号（1987 年）63 頁。

⁶ 両院協議会の権限に関する連邦憲法裁判所の判例として、例えば参照、BVerfGE 72, 175ff. und 78, 249ff.

か「調整委員会」「法案審議合同協議会」「仲裁委員会」等、複数の訳語が存在している⁷。どの訳語が適役であるのか、考察を進めるなかで明らかにしたい、という思いもあるが、ここでは考察の端緒に立ったばかりであるので、最終的な判断は保留にしておき、差し当たり「両院協議会」の訳語を採りつつ、論を進めることにする。もちろん、この訳語を定訳だと主張するものではない。

一、両院協議会の起源と沿革

上述の藤田論文では、ハンス・シェーファーの言葉を引きながら、「両院協議会は、第二次大戦後創設された新制度の一つであって、ドイツの歴史に前例がない」としており、さらに続けて「米国連邦議会の両院協議会がヒントになったらしいが西独の両院協議会は常任である点で、米国の、法案ごとに必要に応じて設置される両院協議会と異なる」⁸と説かれている。ドイツの両院協議会は、それまでのドイツの歴史に前例がなかったところに、前後になって突如としてアメリカにならって導入されたのであろうか。ドイツの両院協議会の起源をアメリカに見出す説であり、アメリカ起源説とでも呼ぶべきか。戦後のドイツがアメリカをはじめとする戦勝国に占領された歴史を思い起こすなら、一定の説得力があるようにも思われる。また、後に書かれた村上論文によると、ドイツ語の文献でも両院協議会を「ドイツ憲法史における全く新しい制度」⁹として理解する説が複数存在しているという¹⁰。ビスマルク憲法もワイマール憲法も二院制であったが、両院協議会を持たなかったことも、上記の説が広まった一因をなすのであろう。

ところが、村上論文によると、ドイツの両院協議会の起源について、全く異なった見解が存在するという。すなわち、「一九世紀におけるドイツ諸ラント或いは

⁷ 「両院協議会」と訳す文献として、既に言及した二論文のほかに、コンラート・ヘッセ（阿部照哉ほか訳）『西ドイツ憲法要綱』（日本評論社、1983年）260頁、261頁、山田晟『ドイツ法律用語辞典改訂増補版』（大学書林、1993年）671頁、国松孝二ほか編『独和大辞典〔第2版〕』（小学館、2000年）2529頁。「調整委員会」と訳す文献として参照、エクハルト・シュタイン（浦田賢治ほか訳）『ドイツ憲法』（早稲田大学比較法研究所、1993年）423頁、424頁。「法案審議合同協議会」と訳す文献として参照、コンラート・ヘッセ（初宿正典／赤坂幸一訳）『ドイツ憲法の基本的特質』（成文堂、2006年）329頁、330頁、453頁。「仲裁委員会」と訳す文献として参照、ベルンド・ゲッツェ『和独法律用語辞典〔第2版〕』（成文堂、2010年）496頁。

⁸ 藤田・前掲注4・53頁。

⁹ W. Dehm, Verfassungsrechtliche Stellung, Aufgaben und Verfahren des Vermittlungsausschusses, in: Recht und Organisation der Parlamente, Herausgegeben im Auftrage der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft von Wolfgang Burhenne, 1. Band, S. 090811.

¹⁰ ほぼ同趣旨の文献として参照、Franz Wessel, Der Vermittlungsausschuß nach Art. 77 des Grundgesetzes, AöR 77, S.284; Gerhard Loewenberg, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 1969, S. 432; Wolf von der Heide, Der Vermittlungsausschuß. Praxis und Bewährung, DÖV 1953, S. 129; Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 77, Anm. IV 4b; Hans Schäfer, Der Bundesrat, 1955, S.75; ders., Der Vermittlungsausschuß. in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland, 1974, S.281; Alex Möller, Vermittlungsausschuß kein Oberparlament, in: 30 Jahre Bundesrat 1949-1979, 1979, S. 51.

オーストリアの諸憲法、議事規則等を考察すると、現在の両院協議会の前身ともいべき両院間の調整会議に関する規定を見出すことができる」¹¹とする説がそれである。この説によれば、このような調停手続の規定は、17世紀から19世紀にかけてハンプルクの規則や憲法で、また19世紀のプレーメン憲法、同じく19世紀のハノーファーの議事規則、19世紀のザクセン、プエルテンベルク、ヘッセン大公国の諸憲法、さらに19世紀オーストリアの「帝国議会における広範囲の法律の取り扱いに関する法律」にも見出されるという¹²。村上論文では、これらの歴史的事実が史料に即して詳細に検証された後、「現行の両院協議会制度については、すでに19世紀のドイツ諸ラント、或いはオーストリアの議会において、すでにその前身ともいべき調整手続が採用されており、それが決してドイツ憲法史に例をみないものではないことが実証される」¹³と結論されている。まさに、ドイツ憲法史の底知れぬ深淵を覗き見た思いがする。この説はドイツ在来説とでも呼ぶべきであろうか。本稿では、村上が依拠している文献を深く読み込み、学説の当否を検討している余裕はないが、あえて現時点での暫定的な私見を言うとするれば、後者の説（ドイツ在来説）のほうがドイツ憲法史の深奥を看取しているようで妥当だと思われる。

なお、藤田論文も村上論文も、ドイツ連邦共和国の首都がボンにあったころの論文である。藤田論文には「連邦参議院の本会議は、二、三週間に一回、ボンの、連邦議会のある議事堂（ブンデスハウス）内の連邦参議院本会議場で開かれる」¹⁴との記述がある。当時は連邦議会も連邦参議院も同じくブンデスハウスにて本会議が開催されていた。言うまでもなく、その後ドイツ統一を経て、ボンからベルリンへの遷都が行われた。この際、連邦議会や連邦参議院などの重要な憲法機関の所在地がベルリンに移動した。今では連邦議会と連邦参議院は、別々の建物で開催されている。また、両院協議会もこれ以後、ベルリンにて開催されることとなったということは、言うまでもない。

二、両院協議会の組織

そもそもドイツの両院協議会とは、いかなるものなのか。これについて、「基本法 77 条に基づく委員会（Vermittlungsausschuß）のための連邦議会及び連邦参

¹¹ 同村上・前掲注 5・83 頁。なお、村上は次のドイツ語文献に依拠しつつ、この説を展開している。Ekkehart Hasselsweiler, Der Vermittlungsausschuß, 1981, S.2-19; Michael Jaeger/Winfried Steffani, Vermittlungsausschuß, in: Handbuch des politischen System der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Kurt Sontheimer/Hans H. Röhring, 1977, S. 615.

¹² 村上・前掲注 5・83-85 頁。

¹³ 村上・前掲注 5・85 頁。

¹⁴ 藤田・前掲注 4・40 頁。

議院の共同議事規則」¹⁵を参照しながら、見ていくことにしたい。

まず、「連邦議会と連邦参議院は、常設の両院協議会を構成する議員を各々 16 名派遣する」（同規則第 1 条）。すなわち、両院協議会は計 32 名の議員により構成される合議体である。かつての両院協議会は、構成員の数が現在より少なかった。「ラントの数により両院協議会の委員数は変動し、当初各一二人であったが、一九五二年には各一〇人、そして一九五七年には各一人」¹⁶となった。この時点で、両院協議会は連邦議会と連邦参議院から派遣された各々 11 名、計 22 名の議員により構成されていた¹⁷。その後、東西ドイツが統一され、旧東ドイツ構成ラントがドイツ連邦共和国に編入されるにあたって、連邦構成するラントの数が増え、それにとまって条文がまたも改正（1990 年 11 月）されたため、構成員の数が現在の各々 16 名（計 32 名）へと増加したのである。

なお、基本法 77 条 2 項 3 文は、両院協議会に「派遣される連邦参議院の構成員は、指示に拘束されない」と規定している。連邦参議院の議員は、連邦各ラントの閣僚であって、通常時にはラントの指示に拘束されることになっているのだが、連邦参議院から両院協議会へ派遣された議員は、特別にラントの指示に拘束されないことになっている。これは、両院協議会が両議院の妥協を見出すための機関であるためである。ラントの指示に従うことに頑強に固執するなら、妥協が不可能となるのであるから、けだし当然の規範であるとも言えよう。もっとも、だからと言って議員個人の良心にしたがって完全に自由な発言や評決が許されるのではない。両院協議会の権限を逸脱しないことが要請されるのであるから、自ずと制限が付きまとう。なお、権限の問題については、後述する。

両院協議会は、連邦議会と連邦参議院の各々 1 名の議員を選出し、彼らは議長職にあって四半期ごとに交代し、互いを代表しあうことになっている（同規則第 2 条）。

また、両院協議会の各々の構成員は、自らの代理人を任命しうる。当該代理人たちも派遣している機関の構成員でなければならない。彼らは代理が必須な場合にのみ会議に参加することが許される（第 3 条）。

両院協議会の構成員およびその代理人は解任されうるのであるが、解任の方法による構成員またはその代理人の交代は連邦議会の同じ選挙期間の中で四回のみ許される（第 4 条）。

連邦政府の構成員は、両院協議会の会議に参加する権利を有しており、当該協議会の議決にあたっては会議に参加する義務を有している（第 5 条）。

その他の人物の会議への参加は両院協議会の決定によってのみ許される（第 6 条）。両院協議会の会議は、秘密会議であるから、その他の人物の参加は厳しく

¹⁵ 同前掲注 2。

¹⁶ 村上・前掲注 5・92 頁。

¹⁷ 藤田・前掲注 4・55 頁。村上・前掲注 5・92 頁。

制限する趣旨で、この条文が置かれているものと思われる。

以上のように、ドイツの両院協議会は、連邦議会および連邦参議院から派遣された構成員、その代理人、連邦政府の構成員、両院協議会の決議によって参加を許可されたその他の人物によって構成されている。両院協議会の構成について、さらに付記するとすれば、同協議会は分科委員会を設置することができるとされている（第9条）。

三、調停手続

両院協議会は、構成員が少なくとも5日の期間を持つ議事日程を知らされて召喚され、少なくとも12人の構成員が出席しているとき、議決能力がある（同規則第7条1項）。32名の構成員のうち、12人が出席すれば議決できるのであるから、4割弱（37.5%）の出席率で定足数を充足することになる。また、召喚期間は、連邦議会および連邦参議院のポスト割り当てに権限を持つ部署にて召喚状が交付されることで始まる（第7条2項）。両院協議会は、連邦議会と連邦参議院の見解の相違を調停するために、合意提案を出すことができるが、この合意提案は、連邦議会と連邦参議院から少なくとも各々7名構成員が出席しているときのみ議決されうる（第7条3項）。すなわち、合意提案を出すときには、32名中14名の出席が必要なのであるから、4割強（43.75%）の出席率が必要とされることになる。

両院協議会は出席議員の投票の多数によりその議決を行う（第8条）。連邦議会と連邦参議院の調停機関として、両院協議会には多数決原理が導入されている。連邦議会によって議決された法律の改正または廃止を求める合意提案はただちに連邦議会の議事日程に組み込まれるべきである。両院協議会によって決められた一議員は連邦議会および連邦参議院にて報告をする（第10条1項）。連邦議会は合意提案に関してのみ採決をする。当該提案に関して、採決の前に説明を述べることができるが、内容に関する別の動議は許されない（第10条2項）。その合意提案が法律議決の幾つかの改正を規定しているなら、連邦議会において諸々の改正が一緒に採決されるべきか、どの程度一緒に採決されるべきか、について当該提案の中で決定されるべきである。基本法79条2項に基づき連邦議会によって議決された法律の文言の合意提案については、個別に採決されるべきである。幾つかの修正について個別の採決が行われたときは、同意提案全体についての最終採決が必要である（第10条3項）。同意提案が連邦議会によって議決された法律の承認を規定しているときは、連邦議会による新たな議決を要しない。両院協議会の議長は当該提案を遅滞なく連邦議会および連邦参議院の議長に伝達しなけれ

ばならない（第 11 条）。

同じ事柄のために招集される二回目の会議において合意提案が議決されないとき、あらゆる議員が調停手続の終了を提起することができる（第 12 条 1 項）。調停手続は、それに続く会議において合意提案に賛成の多数がなかったときに終了となる（同 2 項）。他のやり方で、調停手続は合意提案なしに終了させることができない（同 3 項）。議長は調停手続の終了を確認しなければならない、遅滞なく連邦議会および連邦参議院の議長に伝達しなければならない（同 4 項）。

藤田論文が書かれた 70 年代と比較すると、現在では両院協議会の議員数がこなっているため、定足数等に違いが生じている。藤田論文には両院協議会は「少なくとも八委員が出席している場合に、議決能力を有する」¹⁸と書かれており、現在の定足数 12 名とは異なっている。他にも異なる点はあるが、ここではこれ以上の細部には立ち入らないことにする¹⁹。

四、権限に関する端緒的論及

両院協議会の権限に関する連邦憲法裁判所の判決は多い²⁰。ここでは、それら全てを検討する余裕はないが、ごく端緒的に論及することにしたい。

両院協議会の権限が争われた事例²¹において、連邦憲法裁判所は「両院協議会の権限およびその限界は、憲法中に明文では規定されていない。しかし、それらは立法手続における協議会の権能及び地位から判明する」²²と述べている。この判決によると、両院協議会は独自の法律発案権を有しておらず、発案権を有する機関の法律議決および以前の立法手続に基づいて、改正提案を練り上げる任務のみがある²³。両院協議会は、あくまでも連邦議会と連邦参議院の意見の相違を調停するための機関であるから、全く新しい選択肢を新規に提案するような権限は認められていない。これを認めると、あたかも両院協議会に法律発案権が存在するかのごとき様相を呈することになってしまう。また、この判決では、両院協議会の仲裁決定は、連邦議会で行われるべき議会的討議に基づいて連邦議会に帰責可能なように内容形成されねばならず、それゆえに仲裁提案は、連邦議会の最後の読会までにその時々々の立法手続に導入されていたような規律対象によって限定されている、と述べられている²⁴。要するに、両院協議会の開催前に既に立法

¹⁸ 藤田・前掲注 4・57 頁。

¹⁹ 両院協議会の仲裁手続について参照、Jörn Ipsen, Staatsrecht I, 2002, Rdnr. 377 ff.

²⁰ 前掲注 6 の判決を参照。

²¹ BVerfG 15.1.2008 __ 2 BvL 12/01.

²² A.a.O., Rdnr. 58.

²³ A.a.O., Rdnr. 60.

²⁴ A.a.O., Rdnr. 62.

手続において論じられていた規律対象によって両院協議会は縛られているのであり、両院協議会が勝手に新たな規律対象を持ち出して仲裁提案を練り上げるようなこともまた、許されないことになる。

あえて社会システム論の用語に依拠してその権限を論じるとすれば、両院協議会は複雑性の縮減をこそ求められているのであり、全く新規な提案や全く新規な規律対象を持ち出して複雑性を増大させることは、その権限の限界を超えてしまうということが連邦憲法裁判所の判例によって示されたということになる。

両院協議会の権限の問題に関する連邦憲法裁判所の判例については興味が尽きないが、本稿筆者はこの権限の問題について別の論考を準備中であり、詳しくはそちらに譲ることにし、ここではこれ以上深入りしないことにする。

おわりに

本稿ではドイツの両院協議会について書かれた四半世紀以上前の邦語論文を検討し、さらには「基本法 77 条に基づく委員会（Vermittlungsausschuß）のための連邦議会及び連邦参議院の共同議事規則」の最新の条文も検討した。しかし、両者を比較してみても、本質的な変化はないことが分った。もっとも、比較的大きな変化と言えるのは、ドイツ統一により連邦構成ラントの数が増大したことによって定足数等が変更されていることであり、この点には留意する必要がある。近年では、両院協議会の権限についての連邦憲法裁判所の判例が数多く出されており、この進展を跡付けることが本稿筆者の今後の課題ということになるだろう。

日本では 90 年代の政治改革四法案以来、法案審議のための両院協議会は開催されなくなって久しい²⁵。かつては、日本の両院協議会について学説の対立が論じられることもあったが²⁶、今では久しく聞かなくなっている。翻ってドイツでは連邦憲法裁判所において、両院協議会の権限についての判例の展開が進展しつつある。これらを参照しつつ、日本の両院協議会の今後の在り方を考察することにも価値があるように思われる。

本稿は、近い将来に発表が予定されている拙稿（ドイツの両院協議会の権限に関する連邦憲法裁判所の判例を扱ったもの）のための予備的考察として、両院協議会に関して、ごく簡単な予備的考察を行ったにすぎないものであり、未だ考察が不十分であるが、「基本法 77 条に基づく委員会（Vermittlungsausschuß）のため

²⁵ ここでは、予算や総理指名のための両院協議会は除外している。さらに参照、佐々木勝実「「ねじれ」国会と両院協議会 新たな状況下、国会の立法過程を考える」議会政治研究 No.85（2008 年）17 頁以下。

²⁶ 学説の対立については参照、今野彥男「両院協議会の性格」ジュリスト No.842（1985）150 頁以下。

の連邦議会及び連邦参議院の共同議事規則」の最新の条文を引いておいたので、この部分はそれ自体で独自の意義を持ちうると思われる。今後の研究の進展に貢献することがあれば、幸いである。

（2014 年 11 月 21 日脱稿）